

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

68° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 DICEMBRE 1997

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente ZECCHINO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(2782) *Incentivi ai magistrati trasferiti o destinati d'ufficio a sedi disagiate e introduzione delle tabelle infradistrettuali*, approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 2, 6, 7

AYALA, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* 3, 5, 6
BONFIETTI (*Sin. Dem.-l'Ulivo*) 5
CENTARO (*Forza Italia*) 3
CIRAMI (*CCD*) 2, 3
MELONI (*Misto*), *relatore alla Commissione* .. 6
RUSSO (*Sin. Dem.-l'Ulivo*) 5
SCOPELLITI (*Forza Italia*) 5

I lavori hanno inizio alle ore 9,20.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(2782) *Incentivi ai magistrati trasferiti o destinati d'ufficio a sedi disagiate e introduzione delle tabelle infradistrettuali*, approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 2782, approvato dalla Camera dei deputati.
Dichiaro aperta la discussione generale.

CIRAMI. Signor Presidente, sono d'accordo con la scelta del Governo di provvedere alla copertura dei posti in quelle sedi da considerarsi disagiate a causa o delle difficoltà del lavoro che ivi si svolge o delle caratteristiche, anche topografiche, della sede stessa alla quale il magistrato viene destinato. Ciò nonostante ritengo assai sconcertante – va detto a chiare lettere – che in relazione alla funzione magistratuale si debba ricorrere ad espedienti del tipo di quelli proposti con il disegno di legge al nostro esame che sviliscono e mortificano una funzione che si definisce altissima.

PRESIDENTE. Senatore Cirami, sono uomini anche i magistrati!

CIRAMI. Potrei accettare più facilmente il sistema prospettato se valesse per tutte le categorie del pubblico impiego, perchè se i magistrati sono anche uomini – come dice il Presidente – lo sono altrettanto gli impiegati, i postini e tutti gli altri pubblici dipendenti.

Se, invece, non si considera la questione sotto tale aspetto, ma in relazione alla particolare funzione svolta, ritengo che si sarebbe dovuto individuare uno strumento strutturale diverso dal vile denaro per incentivare o realizzare la copertura dei posti vacanti, in modo da evitare che le sedi interessate siano penalizzate due volte: dalla complessità degli eventi delinquenziali che devono fronteggiare e dall'ulteriore ostracismo del sistema che per assicurare la funzione giurisdizionale sceglie di ricorrere alla mercenarietà dei magistrati che vi si devono recare. Ciò deve esser detto a chiare lettere, possiamo anche essere d'accordo sul metodo adottato, ma è certo che la sostanza non cambia!

Avrei voluto che il Governo avesse manifestato, in questa occasione, una diversa volontà mirata ad assicurare un maggiore dinamismo alla struttura dello Stato e soprattutto al settore della giustizia, in particolare con la proposta di un incremento del sistema del trasferimento d'ufficio che avrebbe sfatato il famoso tabù della inamovibilità che è previsto a presidio della funzione esercitata, ma non in contrapposizione con il trasferimento d'ufficio quando lo Stato ha necessità di coprire posti in

sedi nelle quali non può altrimenti venire assicurato il «servizio giustizia».

Un intervento strutturale di questo genere evidentemente non era e non è facile ma, secondo me, rappresenta l'obiettivo al quale si sarebbe dovuto puntare senza fermarsi, invece, soltanto alla sconcertante prospettiva di incentivi di tipo economico e di vantaggi al fine di future promozioni.

A tale proposito mi domando: *quid iuris* se gli incentivi non riescono ad essere sufficientemente appetibili? Le sedi disagiate rimarranno scoperte e si ricorrerà al trasferimento d'ufficio ...

AYALA, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Nei limiti consentiti dall'ordinamento!

CIRAMI... con incentivi non analoghi a quelli previsti nel caso dei trasferimenti a domanda di cui all'articolo 1, comma 1, del disegno di legge n. 2782.

Il testo al nostro esame, così come è stato licenziato dalla Camera dei deputati, a mio modo di vedere potrà essere oggetto solo di alcune correzioni, non tali, tuttavia, da stravolgerne l'impianto, per cui, pur con l'arezza che consegue dalle valutazioni che ho svolto, mi dichiaro favorevole a tale disegno di legge, anche considerata la mancata individuazione di altri sistemi strutturali per raggiungere il medesimo obiettivo.

CENTARO. Signor Presidente, ritengo che l'approccio al disegno di legge in esame debba essere «laico». Certamente le questioni di carattere morale indicate dal collega Cirami, relative alla considerazione e alla valutazione della funzione giurisdizionale, non possono essere ignorate; sussiste però il problema di coprire i posti, che rimangono vacanti nelle cosiddette sedi disagiate, ricorrendo a magistrati con alcuni anni di esperienza. Altrimenti tali incarichi continueranno ad essere assegnati solo agli uditori giudiziari, che non possono rifiutarli; ossia a magistrati che non possiedono l'esperienza necessaria per affrontare tematiche e questioni di prima linea (mi riferisco, in particolare, a quelle procure nelle quali si affrontano problematiche criminali veramente gravi).

Un approccio laico impone, evidentemente, di tenere conto di tutti gli incentivi utili ad invogliare i magistrati a trasferirsi sia per un determinato periodo di tempo; tali incentivi non possono che essere di due generi: economici e di carriera (seppure limitatamente al primo trasferimento successivo).

Ciò premesso, intendo, però, muovere qualche rilievo al disegno di legge in esame: se è pur vero che per l'individuazione delle sedi disagiate è necessario indicare criteri obiettivi, quali quelli elencati nelle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 2 dell'articolo 1, è altrettanto vero che non vi è ragione per limitare a determinate regioni d'Italia le aree in cui individuare le sedi disagiate perchè, se oggi i criteri suddetti si rinvengono essenzialmente in alcune regioni del Sud, nel passato, ad esempio, analoghi problemi si verificavano al Nord. Non comprendo pertanto il motivo

che costringe a limitare al meridione le possibilità previste dal disegno di legge, escludendo quindi il Centro ed il Nord del Paese.

Ritengo inoltre che la previsione di un limite massimo del numero dei magistrati, che possono essere trasferiti d'ufficio in un anno, contrasti con il fine di questa legge, che consiste nella copertura di tutti i posti vacanti nelle sedi disagiate per rispondere alle istanze di giustizia dei cittadini. Non possiamo, quindi, limitare i trasferimenti a 200 unità per il 1997 ed il 1998, a 150 per il 1999 ed a 100 per il 2000 perchè dobbiamo introdurre un sistema che operi tutte le coperture necessarie e che non può, quindi, incontrare limitazioni.

Anche nell'indicata ottica dell'auspicabile ampliamento a tutte le sedi d'Italia delle disposizioni del disegno di legge, trovo incongruente l'allegata tabella A: non comprendo, infatti, il motivo in virtù del quale non sia possibile un trasferimento di un magistrato da una sede ad un'altra solo perchè le stesse non sono indicate nella tabella citata. Desidero, pertanto, ottenere un chiarimento in merito all'utilità di tale tabella.

Mi dichiaro inoltre decisamente contrario ad una diminuzione del periodo minimo di permanenza (sia ordinaria sia derivante dal trasferimento d'ufficio) nella nuova sede. Ritengo, infatti, che tale periodo debba essere quanto più lungo possibile perchè, a tutta evidenza, il magistrato comincia a lavorare a pieno nel nuovo ufficio solo dal secondo anno di permanenza; se vogliamo quindi assicurare una continuità all'attività del magistrato, la sua permanenza non deve e non può essere inferiore al periodo attualmente previsto come ordinario: quattro anni. Diversamente non risolveremo il problema e si verificherà un *turn over* continuo. Se allora questi magistrati debbono fare un sacrificio, che lo facciano per un periodo di tempo tale da assicurare una copertura duratura di tali sedi; quindi per almeno quattro anni o addirittura di più, perchè esse necessitano di stabilità.

Inoltre, il criterio previsto per il calcolo dell'anzianità per ogni anno di effettivo servizio prestato nella sede dopo il primo biennio di permanenza, che la considera in misura doppia ai soli fini del primo trasferimento successivo a quello di ufficio, mi sembra il minimo; addirittura arriverei a valutare in misura tripla tale anzianità. Dobbiamo infatti considerare che nell'ambito della copertura dei trasferimenti di ufficio vi è una fascia di alcuni anni, che può essere oggetto di valutazione discrezionale da parte del Consiglio superiore della magistratura. Il raddoppio dell'anzianità di servizio non risolverebbe a mio avviso la situazione.

Ho poi qualche perplessità per quanto riguarda le tabelle infradirettuali di cui all'articolo 7, in relazione alla nuova normativa sul giudice unico; è questo un problema che dovremo valutare ed affrontare prima di arrivare all'approvazione definitiva del disegno di legge.

Complessivamente, nell'augurio che questo disegno di legge, che normativizza una procedura che il Consiglio superiore della magistratura aveva avviato di ufficio e che poi era stata bloccata dalla giurisprudenza del TAR e del Consiglio di Stato, sia approvato, esprimo parere favorevole.

Spero che, con qualche modifica, possa sortire quell'effetto sperato di copertura di tutte le sedi disagiate esistenti in Italia.

RUSSO. Signor Presidente, desidero esprimere la nostra posizione favorevole a questo disegno di legge, che a nostro avviso si muove nella direzione giusta.

Vorrei solo osservare che il principio della inamovibilità dei magistrati è di grandissima importanza quale presidio dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura. Non ci possiamo pertanto muovere nella direzione di una incrinatura di tale principio, anche perchè se è vero che i trasferimenti di ufficio sarebbero in una eventuale norma finalizzati a scopi di questo tipo essi potrebbero tuttavia essere utilizzati in maniera diversa. Credo invece che la direzione giusta sia proprio quella di incentivare il consenso e la disponibilità dei magistrati a trasferimenti mirati a coprire gli organici in queste sedi.

Mi sembra quindi che la linea portante di questo disegno di legge sia positiva. Non mi soffermo su aspetti particolari anche per la brevità del tempo a disposizione, riservandomi eventualmente di intervenire in un momento successivo.

BONFIETTI. Vorrei conoscere dal Governo se la motivazione principale alla base della determinazione in 200 unità per il 1997 e per il 1998 del numero massimo di magistrati destinabili d'ufficio alle sedi disagiate è di spesa.

AYALA, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ovviamente il criterio della spesa è fondamentale visti i tempi che corrono; è soprattutto questa la principale ragione.

SCOPELLITI. Signor Presidente, seppur brevemente, non rinuncio a dichiarare le mie perplessità, riprendendo i concetti espressi dal senatore Cirami. È questo un disegno di legge un po' sconcertante; credo che in uno Stato democratico debbano essere tutelati oltre i diritti alla salute ed all'istruzione anche il diritto alla giustizia giusta; questo ultimo è assicurato con buoni codici e buone leggi e con professionisti capaci di applicarli, quindi, con buoni magistrati, qualitativamente e quantitativamente.

Il senatore Russo parlava di inamovibilità come principio sacrosanto per l'indipendenza della magistratura, credo però che accanto a questo debba sempre esistere il principio, espresso da tutti i Ministri di grazia e giustizia che ho conosciuto nella mia esperienza politica, della professionalità del magistrato. Non credo che esistano settori del pubblico impiego, dalla sanità, all'istruzione, a qualunque altro, in cui ognuno possa decidere dove svolgere la sua attività; se ad esempio nella scuola si rende disponibile un posto di professore di greco a Canicattì, il docente interessato, anche se di Milano, vi si deve trasferire. Pur essendo basilare l'esigenza che si cerca di tutelare con questo disegno di legge della copertura dell'organico e quindi di assicurare la giustizia, a mio parere si rischia di rendere tale risultato frutto di un mercato caratteriz-

zato da privilegi retributivi o addirittura, considerando l'anzianità figurativa derivante dal trasferimento in sedi disagiate, da pensioni non *baby* ma «babyssime». Al di là dei privilegi temo che ci sia proprio un guasto nel previsto meccanismo gestionale: prevedendosi il trasferimento e la destinazione di ufficio alle sole sedi disagiate di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 2 dell'articolo 1 si rischia di lasciare vacanti tutte le altre zone che non sono ad alto rischio di criminalità organizzata ma in cui piccoli reati si commettono ugualmente; sono quegli stessi reati in ordine ai quali il procuratore generale della Cassazione all'inaugurazione dell'anno giudiziario ha avuto occasione di dire che rimanevano impuniti per percentuali altissime, intorno all' 80 per cento.

Per queste ragioni trovo, e ripeto l'aggettivo utilizzato dal senatore Cirami, «sconfortante» questo disegno di legge. Non so se si riuscirà ad emendare; per quanto mi riguarda, vista anche la dichiarazione del senatore Centaro, ci proverò.

Ciò considerato non mi sento per il momento di esprimere un parere favorevole a tutto l'impianto del disegno di legge.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

MELONI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, ritengo che alcune delle osservazioni fatte dai colleghi siano già state oggetto di attenzione nella relazione. Per quanto riguarda in particolare le osservazioni della collega Scopelliti, faccio presente che il disegno di legge risponde proprio alla necessità che è stata sottolineata di avere giustizia da parte dei cittadini, prevedendo anche che possano essere trasferiti alle sedi disagiate non solo i magistrati vincitori di concorsi di prima nomina ma anche quelli che abbiano una capacità e una maturità professionale tale da garantire il funzionamento di quegli uffici.

Per quanto riguarda la valutazione dell'anzianità di servizio relativa a questi anni in misura doppia la legge molto chiaramente prevede che questa debba essere considerata solo ai fini del trasferimento, quindi non a fini pensionistici.

Mi sembra poi importante la riaffermazione del principio della inamovibilità dei magistrati che a mio parere va mantenuto fermo e va tutelato, pur con i temperamenti che le necessità, come quelle qui rappresentate, impongono.

AYALA, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Signor Presidente, intendo svolgere soltanto una considerazione di fondo; molte delle riserve e delle perplessità avanzate sull'impianto del disegno di legge sono – come sempre accade – più che legittime, vi è però un «piccolo» problema: l'inamovibilità dei magistrati non è un *optional*, ma un precetto costituzionale in merito al quale l'articolo 107, finché non sarà cambiato, è abbastanza chiaro.

I magistrati, quindi, giusto o sbagliato che sia (ma è questa, ancora oggi, la volontà dei costituenti), non possono essere destinati ad altra sede se non con il loro consenso (tranne alcune ipotesi particolari); per incrementare i trasferimenti, quindi, è necessario intervenire sulla «cattu-

ra» del consenso ed infatti questa è sembrata l'unica strada possibile al Governo e all'altro ramo del Parlamento, anche se, me ne rendo conto, può suscitare delle perplessità che, come magistrato, anch'io provo.

Il senatore Centaro ha fatto riferimento alla necessità di affrontare il problema con spirito «laico», a tale aggettivo ne aggiungo un altro: «pragmatico». Infatti, seguendo la strada scelta potremo assicurare la giustizia laddove di fatto oggi non vi riusciamo.

Il Governo confida nell'approvazione del disegno di legge nel testo licenziato dalla Camera dei deputati e si riserva di approfondire, con l'ufficio legislativo competente, gli aspetti relativi alla sua copertura, allo scopo di trovare una soluzione alle questioni segnalate in merito dalla Commissione bilancio nel suo parere.

PRESIDENTE. Propongo di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 12 di martedì 16 dicembre.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Il seguito della discussione del disegno di legge è pertanto rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,35.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. VINCENZO FONTI

